Deutscher Bundestag **Drucksache 16/369**

16. Wahlperiode 17. 01. 2006

Gesetzentwurf

der Abgeordneten Ulla Jelpke, Sevim Dagdelen, Petra Pau und der Fraktion DIE LINKE.

Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes und anderer Gesetze

A. Problem

Rund 200 000 Menschen leben seit mehreren Jahren nur mit einer Duldung oder einer Aufenthaltsgestattung in Deutschland. Häufig sind bereits Kinder in Deutschland geboren und aufgewachsen, die ihr „Heimatland“ allenfalls aus Erzählungen oder dem Fernsehen kennen. Diese Menschen sind vielfältigen Einschränkungen unterworfen, die ihrer vollständigen Integration in die deutsche Gesellschaft entgegenstehen, obwohl sie faktisch bereits „Inländer“ geworden sind.

B. Lösung

Nach fünf Jahren rechtmäßigem oder geduldetem Aufenthalt in Deutschland soll ein Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis bestehen. Dadurch wird den Betroffenen die Entwicklung einer Lebens- und Integrationsperspektive in Deutschland ermöglicht. In Härtefällen soll vom Erfordernis des fünfjährigen Aufenthaltes abgewichen werden können.

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

Keine. Im Gegenteil ist eine Entlastung der öffentlichen Haushalte zu erwarten, weil mit der Erteilung der Aufenthaltserlaubnis, die zur Erwerbstätigkeit berechtigt, auch die größere Chance zur Unabhängigkeit von Leistungen der öffentlichen Hand verbunden ist.

Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes und weiterer Gesetze

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1
Änderung des Aufenthaltsgesetzes

Das Aufenthaltsgesetz vom 30. Juli 2004 (BGBl. I S. 1950), zuletzt geändert durch Gesetz vom 21. Juni 2005 (BGBl. I S. 1818), wird wie folgt geändert:

1. In § 5 Abs. 3 erster Halbsatz wird vor der Angabe „sowie § 26 Abs. 3“ die Angabe „, § 25a“ eingefügt.
2. Nach § 25 wird folgender § 25a eingefügt:

„§ 25a
Aufenthaltserlaubnis bei längerfristigem Aufenthalt

(1) Einer Ausländerin oder einem Ausländer, die oder der sich seit mindestens fünf Jahren im Bundesgebiet rechtmäßig oder geduldet aufhält, wird abweichend von § 10 Abs. 3 und §11 Abs. 1 eine Aufenthaltserlaubnis erteilt. Von der Voraussetzung eines fünfjährigen Aufenthaltes wird in Härtefällen abgesehen. Ein Härtefall liegt insbesondere vor, wenn die Ausländerin oder der Ausländer

1. zum Zeitpunkt der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach Satz 1 in einer familiären Beziehung mit einem ledigen Kind lebt und sich seit mindestens drei Jahren im Bundesgebiet rechtmäßig oder geduldet aufhält,
2. als unbegleiteter Minderjähriger in das Bundesgebiet eingereist oder nach einer Einreise als Minderjähriger ohne Begleitung zurückgelassen worden ist und sich seit mindestens zwei Jahren im Bundesgebiet rechtmäßig oder geduldet aufhält,
3. als Opfer einer im Ausland erlittenen Gewalttat oder kriegerischer Auseinandersetzungen traumatisiert ist oder
4. während seines Aufenthaltes im Bundesgebiet Opfer einer Gewalttat geworden ist.

(2) Dem Ehegatten und dem ledigen Kind einer Ausländerin oder eines Ausländers, der oder dem nach Absatz 1 eine Aufenthaltserlaubnis erteilt wird, wird eine Aufenthaltserlaubnis erteilt.

(3) Die Aufenthaltserlaubnis nach den Absätzen 1 und 2 berechtigt zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit.“

Artikel 2
Änderung des Zuwanderungsgesetzes

Artikel 15 Abs. 4 des Zuwanderungsgesetzes vom 30. Juli 2004 (BGBl. I S. 1950), das zuletzt durch Gesetz vom 21. Juni 2005 (BGBl. I S. 1818) geändert worden ist, wird aufgehoben.

Artikel 3
Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Berlin, den 17. Januar 2006

Ulla Jelpke
Sevim Dagdelen
Petra Pau
Dr. Gregor Gysi, Oskar Lafontaine und Fraktion

Begründung

A. Allgemeines

Seit der Änderung des Asylrechts 1993 hat die Zahl der sich in der Bundesrepublik Deutschland aufhaltenden Personen, die lediglich über eine Duldung oder als Asylsuchende über eine Aufenthaltsgestattung verfügen, stetig zugenommen. Gleichzeitig befindet sich unter den geduldeten Personen bzw. solchen, die aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen nicht abgeschoben werden können, eine beträchtliche Anzahl Personen, deren Duldung immer wieder verlängert wird, die aber keinen Aufenthaltstitel erhalten (sog. Kettenduldung). Nach Angaben der Bundesregierung in ihrer Antwort auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE. (Bundestagsdrucksache 16/307) hielten sich am 30. November 2005 insgesamt 53 421 Menschen mit unsicherem Aufenthaltsstatus seit mehr als zehn Jahren im Bundesgebiet auf, davon der weit überwiegende Teil mit einer Duldung (47 995; mit Aufenthaltsgestattung 5 426). Rechnet man die Gruppen mit kürzeren Stichtagen hinzu, hielten sich am 30. November 2005 seit rund zwei Jahren und länger 215 497 Menschen mit einem unsicheren Aufenthaltsstatus im Bundesgebiet auf.

Mit der Verabschiedung des Zuwanderungsgesetzes sollten diese Kettenduldungen etwa für Flüchtlinge aus Kriegs- und Bürgerkriegsregionen zugunsten einer humaneren Lösung abgeschafft werden. Entsprechende Vorschläge werden auf den Innenministerkonferenzen regelmäßig vorgebracht und diskutiert, um eine bundesweit einheitliche Bleiberechtsregelung für zumindest bestimmte Flüchtlingsgruppen herbeizuführen. Bisher scheiterte eine solche Regelung an der fehlenden Einmütigkeit.

Die bislang entworfenen Lösungsvorschläge zielen auf eine Bleiberechtsregelung, deren Bedingungen zum einen nur wenige geduldete oder nicht abzuschiebende Personen erfüllen können und die zum anderen nicht den Schutz der Flüchtlinge und ihrer Menschenwürde, sondern ihre ökonomische Unabhängigkeit von Leistungen der sozialen Sicherungssysteme in den Mittelpunkt der Überlegungen stellen. Zwar gibt es im Rahmen der derzeitigen Gesetzeslage Möglichkeiten für humane Bleiberechtsregelungen und die Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen anstelle von Kettenduldungen, diese werden aber äußerst restriktiv interpretiert.

Verschärft wird die Situation der betroffenen Menschen mit unsicherem Aufenthaltsstatus durch verschiedene Beschränkungen im alltäglichen Leben, wie der geltenden Residenzpflicht und der nach dem Asylbewerberleistungsgesetz gegenüber der Sozialhilfe deutlich niedrigeren Hilfe zum Lebensunterhalt. Hinzu kommen weitere Beschränkungen zumindest für jene, die keinen gültigen Pass oder Passersatzpapiere besitzen, also ihre Identität nicht zweifelsfrei nachweisen können. In der Folge können diese nicht standesamtlich heiraten. Des Weiteren gelten Beschränkungen für die Aufnahme einer regulären Beschäftigung, der Zugang zu Ausbildung und Studium ist den Betroffenen gänzlich verwehrt.

Die Menschenrechtsorganisation PRO ASYL e. V. sowie zahlreiche Flüchtlingsräte und andere Organisationen haben, unterstützt von Prominenten aus Kultur, Politik, Kirchen und öffentlichem Leben, eine Unterschriftenkampagne zugunsten eines Bleiberechts für langjährig geduldete Personen initiiert. Auch der Deutsche Bundestag hat sich mehrfach mit diesem Thema beschäftigt. So hat der Petitionsausschuss am 20. Oktober 2004 im Rahmen einer Beschlussempfehlung zu einer entsprechenden Petition (Pet 1-15-06-260-013435) die Forderung nach einer sog. Bleiberechtsregelung ausdrücklich unterstützt. Im Petitionsausschuss sind derzeit weitere Eingaben zu diesem Thema anhängig.

Der Gesetzentwurf greift diese Diskussion auf. Im Gegensatz zu anderen Vorschlägen wird hier aber nicht eine einmalige Altfallregelung vorgeschlagen, die nur Personen begünstigte, die bis zu einem bestimmten Stichtag in das Bundesgebiet eingereist sind. Die Erfahrung mit solchen Stichtagsregelungen aus dem früheren Ausländergesetz zeigt, dass sie das zugrunde liegende Problem nicht zu lösen vermögen. Es ist daher eine generelle Regelung anzustreben, die es – auch im Interesse der deutschen Gesellschaft – Menschen mit langjährigem Aufenthalt ermöglicht, eine Zukunftsperspektive in Deutschland zu gestalten.

B. Einzelbegründung

Zu Artikel 1 (Änderung des Aufenthaltsgesetzes)

Zu Nummer 1 (Änderung des § 5 AufenthG)

Hiermit wird klargestellt, dass es bei der Anwendung der Altfallregelung nur auf die in § 25a (neu) genannten Kriterien ankommen soll, nicht auf die Frage eines Passbesitzes oder der ökonomischen Situation der Betroffenen.

Zu Nummer 2 (neuer § 25a AufenthG)

Die Vorschrift stellt eine Anspruchsgrundlage für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis im Falle eines mindestens fünfjährigen Aufenthaltes bzw. bei Vorliegen weiterer Voraussetzungen auch bei einem kürzeren Aufenthalt dar. Sie regelt damit bestimmte Fälle des humanitären Aufenthaltes und steht damit systematisch komplementär zu § 25 Abs. 4 und 5 AufenthG. Da insbesondere die Sätze 3 und 4 des § 25 Abs. 5 AufenthG so formuliert sind, dass sie Ansätze zu einer sehr restriktiven Auslegung bieten, ist für die Fälle eines längerfristigen Aufenthaltes eine solche ergänzende Regelung erforderlich. Bei so langen Aufenthaltszeiten darf es nicht mehr auf die Zurechenbarkeit von Abschiebungshindernissen ankommen, sondern ist dem Integrationsinteresse sowohl des Betroffenen als auch der Gesellschaft Vorrang vor dem Grundsatz der Aufenthaltsbeendigung einzuräumen. Eindeutigen Missbrauchsfällen wie bei Täuschungshandlungen oder Ähnlichem lässt sich durch die Anwendung von Regelungen des allgemeinen Verwaltungsrechts (z. B. § 48 Abs. 2 Satz 3 VwVfG) begegnen.

Zu Absatz 1

Satz 1 enthält die allgemeine Regelung, dass eine Ausländerin oder ein Ausländer, die oder der sich zum Zeitpunkt der Entscheidung über seinen Antrag mindestens fünf Jahre lang im Bundesgebiet rechtmäßig oder geduldet aufgehalten hat, einen zwingenden Anspruch auf Erteilung einer Aufenthalts-

erlaubnis hat. In diesen Fällen ist die bereits erfolgte faktische Integration in die deutsche Gesellschaft von einem so großen Gewicht, dass für die Ausübung von Ermessen im Regelfall kein Raum mehr bleibt. „Rechtmäßig“ im Sinne dieser Vorschrift ist ein Aufenthalt mit einem Aufenthaltstitel, einer Aufenthaltsgestattung nach dem Asylverfahrensgesetz oder für Zeiträume und Fälle, bei denen das Gesetz keinen Aufenthaltstitel verlangt. „Geduldet“ ist ein Aufenthalt, soweit ein Anspruch auf Erteilung einer Duldung nach § 60a AufenthG besteht. Im Fall einer früher erfolgten Ausweisung, die aber nicht auf dem Weg der Abschiebung durchgesetzt werden konnte, soll nicht mehr der Zwang zur vorherigen Ausreise nach § 11 Abs. 1 AufenthG bestehen; insoweit wird hier eine Regelung analog zu § 23a Abs. 1 Satz 1 AufenthG getroffen. Ähnliches gilt für die Fälle des § 10 Abs. 3 AufenthG.

Satz 2 sieht eine Ausnahme von der Voraussetzung des fünfjährigen Aufenthaltes in Härtefällen vor. Beispiele für solche Härtefälle werden in Satz 3 aufgeführt, damit ist aber keine abschließende Definition eines Härtefalles nach dieser Vorschrift verbunden. Satz 3 listet Fallkonstellationen auf, in denen schon bei kürzerem Aufenthalt von einer faktischen Integration in die deutsche Gesellschaft (etwa bei Familien mit Kindern, die seit drei Jahren hier leben, oder bei unbegleiteten Minderjährigen) bzw. von einer Unzumutbarkeit der Ausreise oder gar Abschiebung (vor allem bei Opfern von Gewalttaten) auszugehen ist.

Zu Absatz 2

Bei Ehegatten und ledigen Kindern einer Ausländerin oder eines Ausländers, die oder der eine Aufenthaltserlaubnis nach Absatz 1 erhält, soll es nicht noch einmal gesondert auf die Erfüllung der in Absatz 1 genannten Voraussetzungen ankommen. Diese sollen vielmehr auf Grund des Schutzes von Ehe und Familie (Artikel 6 GG, Artikel 8 EMRK) sofort eine Aufenthaltserlaubnis erhalten.

Zu Absatz 3

Der Systematik des Aufenthaltsgesetzes entsprechend wird die Zulassung zur Erwerbstätigkeit, zu der auch die selbständige Beschäftigung gehört (vgl. § 2 Abs. 2 AufenthG), direkt im Gesetz angeordnet. Dabei wird der Regelungsgehalt des § 9 Abs. 1 Nr. 2 BeschVerfV im Wesentlichen übernommen. Eine direkte Anordnung im Gesetz trägt im Übrigen zur Vermeidung überflüssigen Verwaltungsaufwandes bei.

Zu Artikel 2 (Änderung des Zuwanderungsgesetzes)

Mit der Regelung in Artikel 15 Abs. 4 ZuwG wurde die Geltungsdauer der Härtefallregelung in § 23a AufenthG bis zum 31. Dezember 2009 beschränkt. Diese Beschränkung ist jedoch nicht sachgerecht, da sich die Einrichtung von Härtefallkommissionen auf Länderebene – bei allen noch vorhandenen Problemen – als wichtiges Instrument zur Lösung einzelfallbezogener Probleme erwiesen hat.

Zu Artikel 3 (Inkrafttreten)

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Telefax (02 21) 97 66 83 44
ISSN 0722-8333